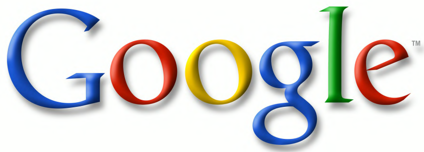
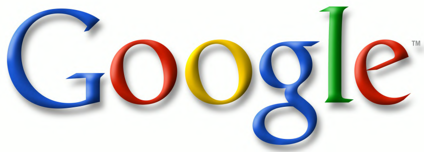




LE DROIT FINANCIER INTERNATIONAL

DEVANT

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

PAR

A. VAN DAEHNE VAN VARICK



'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1907


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDINAE IN NOV ANG
VE RI TAS
CHRISTO ET ECCLESIAE

184
22.5

388

LE DROIT FINANCIER INTERNATIONAL

DEVANT 478

LA CONFÉRENCE DE LA HAYE

PAR

A. VAN DAEHNE VAN VARICK



'S-GRAVENHAGE
MARTINUS NIJHOFF
1907

Stoomdrukkerij — Koch & Knuttel — Gouda.

L'empereur Nicolas II, montrant à l'univers que, selon Bossuet, „il n'est pas permis aux rebelles de faire perdre la majesté à un roi qui sait se connaître", a daigné prendre l'initiative d'une deuxième réunion internationale, afin de donner un nouveau développement aux principes humanitaires qui présidèrent à la Conférence de la Paix de 1899.

La note communiquée à cet effet, au début de l'anneé 1906, par les ministres russes aux cours près desquelles ils se trouvaient accrédités, contenait en même temps un programme dont la discussion, éclairée par l'expérience des guerres récentes, ouvrira de nouveaux horizons à la science du droit international.

Il est beau de voir le prince du plus vaste empire européen convier toutes les nations à corriger le régime militaire sous le joug duquel elles dépérissent. Or, même un empereur, quelle que soit sa puissance, ne saurait toujours accomplir les desseins que son coeur lui inspire.

Donc, laissant intacte la conscription napoléonienne, et écartant de nouveau les questions qui pourraient toucher à la limitation des forces militaires et navales au pied de paix, la Russie invite la deuxième Conférence de la Paix à introduire des améliorations dans le règlement pacifique des conflits internationaux; à apporter des compléments aux dispositions de la convention de 1899, fixant les droits et les devoirs des neutres et des belligérants sur terre; à élaborer une convention relative aux lois et usages de la guerre maritime, parmi lesquels il faut remarquer la

protection de la propriété privée des belligérants sur mer; et, enfin, à perfectionner la convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève de 1864.

Programme certes digne d'éloges, et qui, dans les circonstances présentes, serait parfait, s'il contenait, en outre, l'élaboration d'une Convention, qui, pour les Etats pacifiques en particulier, et ensuite pour le monde en général, serait de la plus haute importance. Tenant compte des nobles motifs qui ont inspiré ce programme, serait-il oiseux de dire qu'il s'agit d'une question peut-être différée? En effet, quiconque veut remédier aux souffrances de l'humanité et ne craint point d'en envisager l'origine, ne fermera pas les yeux sur une cause concomitante, lorsqu'elle existe réellement. Au contraire, le pathologue sérieux aura à coeur de s'attaquer aux deux à la fois, n'ayant garde de trop reléguer au second plan la cause des symptômes également graves et plus étendus.

Ce point omis dans le programme n'est-il pas sous plus d'un aspect la banqueroute d'Etats?

En effet, après l'expérience du dix-neuvième siècle, il est manifeste que la banqueroute d'Etats est un fléau dont les nations pâtissent en temps de paix, comme elles souffrent de la loi martiale en temps de guerre. Or, la paix étant l'état normal de ces nations, la protection de la propriété privée contre la banqueroute serait un bienfait aussi efficace que la protection promise par la Conférence contre les ravages de la guerre.

Mais la banqueroute est plus funeste que la guerre: celle-ci peut être juste, celle-là ne l'est jamais, et ajoute donc un mal moral au mal materiél. L'atteinte au bien d'autrui, partant de si haut, trouble la notion de la propriété dans toutes les classes de la société, et ébranle, par conséquent, une des bases de l'ordre intérieur.

Considerée au point de vue de la politique extérieure, la banqueroute est une source perpétuelle de différends internationaux. Ceux-ci, à leur tour, réclament une réglementation qui les prévienne, les limite et les termine d'une manière pacifique.

Ce n'est pas tout. La rapidité avec laquelle se bâclent les emprunts d'Etats et la facilité avec laquelle, d'une manière ou de l'autre, ils se transforment en banqueroutes, engendre ces dépenses militaires qui désolent les pays. C'est ainsi qu'à peu près tous les Etats s'engagent au-dessus de leurs forces, et, dans ces conditions, avant que la banqueroute définitive ne mette fin à tant d'emprunts, ce sont les banqueroutes provisoires qui les rendent possibles. La répression des banqueroutes et, par conséquent, la réduction des emprunts, est donc le moyen, peut-être le plus efficace, de combattre le régime actuel de la paix armée.

Si le problème de la limitation des forces militaires et navales divisait la Conférence, celui de la banqueroute d'Etats, au contraire, lui offrirait un terrain où ses membres pourraient s'unir dans une communion d'idées, et atteindre, par une voie indirecte, le but pacifique de leur mission.

La Conférence veut la paix. Mais alors qu'elle combatte la banqueroute, car c'est là l'ennemi.

Heureuse occasion de prouver aux peuples la vérité que l'illustre prince de Talleyrand consigna dans son testament politique: „Non", dit-il, „la diplomatie n'est point une science de ruse et de duplicité. Si la bonne foi est nécessaire quelque part, c'est surtout dans les transactions politiques, car c'est elle qui les rend solides et durables."

La banqueroute publique date de loin, mais jamais elle n'a causé de pertes plus considérables que depuis le siècle

de la Révolution, appelé par ironie le siècle des emprunts d'Etats. Il est inutile d'énumérer toutes ces funestes opérations qui se sont terminées par une banqueroute. Et quelle est la nation laborieuse qui n'en a point pâti et qui n'en souffre encore! De nos jours il suffit de jeter un coup d'oeil sur les dettes de certaines républiques de l'Amérique du Sud: on verra que les révolutions sans fin continuent à y pratiquer des saignées périodiques au capital européen, et qu'elles ne cesseront de le faire que lorsque la loi internationale aura, pour protéger ce capital, une force assez puissante.

Cette lacune de la législation se fait surtout sentir depuis que les partisans de la doctrine de M. Drago, se prévalant de la doctrine de Monroe, invoquent la protection des Etats-Unis pour braver impunément les créanciers du monde ancien.

Situation bizarre, qui démontre jusqu'à l'évidence la nécessité urgente d'une loi sur les emprunts d'Etats, et qui a fait naître en Hollande le désir de voir élaborer par la deuxième Conférence de la Paix une *Convention relative à la protection des capitaux empruntés par les Etats étrangers*.

Depuis bien des années déjà le problème de la banqueroute d'Etats a été un objet de sollicitude pour les hommes politiques, surtout en Angleterre. Il a fait songer les juristes français, allemands et italiens; à ceux-ci se sont joints des économistes, leur apportant la statistique des capitaux perdus ou menacés. L'opinion publique en Europe s'est émue de ces chiffres; les Académies et les Universités ont alors ouvert des concours et les premiers tribunaux du monde ont rendu des arrêts au sujet de cette question. Ainsi s'est préparée une jurisprudence capable, dès aujourd'hui, de résoudre le problème.

Si, après s'être inspiré de ces travaux, il était permis

à l'auteur de ces pages d'émettre une opinion à ce sujet, il se rangerait de l'avis de ceux qui ont proposé d'assimiler les emprunts d'Etats à des conventions internationales. Ces emprunts deviendraient ainsi l'objet d'un accord entre Etats et acquerraient la force exécutoire que le droit des gens accorde aux contrats politiques.

Au moment d'entreprendre la défense d'une cause appelée à susciter des adversaires très puissants, on sent que ce ne serait pas trop de l'entourer d'un faisceau de preuves capables de convaincre les honnêtes gens. Or, la Conférence est prochaine, Drago se met en route : c'est le moment de parler. Donc, avant même de terminer un plaidoyer documenté selon l'importance de la matière, il faut, dès aujourd'hui, résumer succinctement les principaux arguments en faveur de la cause que nous voulons défendre.

Deux difficultés seulement se présentent : l'une théorique, tirée du privilège de la souveraineté, et l'autre pratique, provenant de la politique américaine ; mais toutes deux exigeant une explication plus étendue. Au reste, le sujet est si vaste et touche par tant de côtés à tant de sciences à la fois, qu'il est impossible d'observer rigoureusement l'ordre méthodique que doit comporter un travail de plus longue haleine. Le dessein unique de cette publication n'est donc qu'un appel aux amis de la paix, dans le but de combattre en faveur d'une cause digne d'eux, puisque c'est le parti de l'honneur et de la loyauté.

Si l'on veut se faire une juste idée de l'importance des banqueroutes d'Etats, il faut d'abord se garder de croire qu'il s'agit des capitalistes : les millions et les milliards engagés dans les emprunts étrangers font partie de la richesse nationale de tout un pays. Le capital est un des nerfs

de la prospérité publique, tandis que les épargnes des classes moyennes et ouvrières sont les sentinelles de la paix intérieure. Par conséquent, pour la conservation de l'Etat même, il faut protéger la fortune publique dans les emprunts étrangers.

En second lieu, il faut se rappeler qu'il est question ici des plus grands intérets internationaux. La race humaine est une, et plus que jamais les nations sont solidaires les unes des autres. Chacune d'elles, il est vrai, a sa fonction particulière, suivant son génie, ses ressources, le lieu et le climat où elle se trouve, mais elles ne peuvent vivre ni fleurir les unes sans les autres. Tantôt ce sont des nations riches qui, ne trouvant pas chez elles de placement remunératoire pour leurs capitaux, sont désignées à en prêter à celles qui n'en ont pas et qui en ont besoin pour l'exploitation de leur sol. Tantôt c'est l'une d'elles qui, seule, peut entreprendre des travaux d'utilité générale, mais non sans le secours des autres. Alors les emprunts sont légitimes, utiles et nécessaires même. Or, ces services réciproques s'arrêteraient infailliblement, si le sentiment d'inquiétude et d'appréhension qu'inspire la banqueroute venait à s'enraciner, et si la propriété financière ne trouvait plus la sûreté à laquelle elle a droit.

Donc la banqueroute d'Etats étant d'une si haute importance tant au point de vue national qu'au point de vue international, par quelle fatalité peut-il régner alors dans cet ordre d'intérêts la plus parfaite anarchie? Et cependant rien n'est plus certain : tant que les emprunts d'Etats ne seront pas régis par une loi internationale et qu'il existera des gouvernements peu scrupuleux, les créanciers, dès qu'ils auront versé leur argent, se trouveront dans une incertitude périlleuse.

Souvent la Fortune les favorisera, mais souvent aussi elle les abandonnera. S'il arrive que la rente reste en souffrance.

ils seront libres d'élire alors des comités de défense; ces comités pourront soulever des réclamations dans les journaux; ces réclamations pourront à la Bourse faire rayer de la cote les titres compromis, et la Bourse elle-même pourra ainsi amener le gouvernement à rédiger des notes diplomatiques. A quoi bon?

Ces notes provoqueront une réponse en termes également courtois; on supportera le discrédit à la Bourse avec résignation; les remontrances de la presse engendreront une polémique *al pari*; les comités, lorsqu'ils iront frapper aux portes d'une capitale étrangère, seront invités à des banquets, où l'on boira à la santé des créanciers; quant à l'argent des aimables héros de la fête — on ne le reverra pas.

Mais, il ne faut pas en faire retomber la faute sur les victimes elles mêmes: ce reproche ne saurait la plupart du temps être mérité. Le blâme peut frapper les spéculateurs qui auraient accordé un crédit à certains Etats dont les finances sont compromises, mais il n'atteindra pas les braves travailleurs qui, dans le but de concourir à de grands travaux, confient leurs épargnes à des gouvernements dont la réputation financière est intacte.

En outre, est-ce un tort de prendre au sérieux la garantie morale des banquiers honorables qui participent au placement des emprunts? Est-ce un crime aussi d'ajouter foi à la signature des chefs d'Etats apposée au bas de certains titres?

Quoiqu'il en soit, s'il s'agit de nations dont les moyens de défense sont faibles, une marine étrangère et puissante peut, en leur montrant les dents, les forcer à la probité. Mais si des Etats puissants, abusant de leur crédit et ensuite de leur force, refusent, par un point d'honneur mal compris, de s'exécuter de bonne grâce, quel recours reste-t-il aux humbles citoyens étrangers qui ont l'honneur d'être leurs créanciers?

Il est peu probable qu'actuellement un des grands

Etats fasse banqueroute, mais, par cette raison, n'est-ce pas ces Etats eux-mêmes qui sont appelés à proclamer solennellement les principes de la vérité et de la fidélité dans les transactions financières internationales? N'est-ce pas à eux encore, qui se sont arrogés une sorte de tutelle sur les petits, qu'incombe le devoir de donner le bon exemple? Quel pas ferait la civilisation, si la communauté internationale, sous les auspices des grandes puissances, déclarait par un traité universel que tous ses membres doivent être soumis à un même droit financier!

Le progrès ne consisterait en rien moins qu'à transférer dans le monde international l'ordre juridique qui régit les relations entre le prêteur et l'emprunteur dans la vie civile, et qui est le résultat même de la raison et de l'expérience que les siècles nous ont léguées. Ces lois concorderaient avec l'intérêt financier de ceux qu'elles protègent, car l'égoïsme le plus élémentaire nous a toujours appris que la probité est la plus sûre des conseillères pour conserver la confiance des hommes et que, selon La Fontaine: „On a souvent besoin d'un plus petit que soi". Mais cette réminiscence est superflue, puisque le respect du droit et l'amour de l'humanité sont les deux éléments instigateurs des Conférences de la Paix.

Eh bien, c'est un droit et un devoir pour tout Etat de protéger ses regnicoles contre l'agression de l'étranger, non seulement lorsqu'ils sont atteints individuellement, mais encore et d'autant plus lorsqu'ils le sont collectivement. Tel est le cas dans les banqueroutes d'Etats, qui malheureusement ne sont que trop souvent des désastres publics.

A la veille où La Haye et Scheveningen se préparent à sourire aux visiteurs qui viennent causer des choses de la paix, je n'ai nul goût à réveiller des souvenirs de discorde, ni à oublier que „pour le repos des générations nouvelles, la

loi," comme dit excellemment Albert de Broglie, „passe l'éponge sur les souffrances et les iniquités des générations passées." Cependant, il y a des souvenirs qui ne s'effacent jamais: nos aïeux et nos historiens les ont trop solidement gravés dans notre mémoire: la banqueroute, „la hideuse banqueroute," comme disait Mirabeau, peut causer de tels maux à des familles et à des peuples entiers qu'ils ne s'en relèvent jamais.

De quelque nom qu'on l'appelle: suspension du paiement de la rente et du service de l'amortissement, consolidation des coupons, impôt sur les obligations, paiement en métal inférieur ou en papier monnaie, conversion forcée, répudiation de la dette, etc., la banqueroute est la violation d'un contrat et d'un contrat d'importance publique. Il est plus que temps d'y faire face en imprimant aux emprunts le caractère sérieux qui leur convient, et que les travailleurs désirent, car de leurs économies dépendent le repos de leurs vieux jours et l'avenir de leurs enfants.

Il ne faut pas, en effet, se le dissimuler, l'agitation au tour de la Cour internationale d'arbitrage a réveillé chez les créanciers d'Etats le sentiment de leurs droits, et à l'heure actuelle ils se demandent si cette Cour ne serait pas destinée à fonctionner en premier lieu dans les banqueroutes publiques. On ne saurait le nier: les mécomptes éprouvés, d'une part, et les nouvelles émissions projetées, d'autre part, semblent plaider en faveur de cette idée. Dans ces circonstances, la diplomatie agirait prudemment en sachant utiliser l'emploi de cette Cour pour les appels en dernière instance, afin que les emprunts ne deviennent pas l'objet de discussions dans les Congrès des Nations, dont les tendances sont loin d'être rassurantes pour le respect de l'autorité et de la propriété en général. Les affaires d'argent sont délicates et sérieuses, et les hommes d'aujourd'hui supportent difficilement d'être tondus au mar-

ché international, sans même pouvoir en appeler à la justice.

Déjà à leurs époques Grotius et Vattel faisaient pressentir qu'un déni de justice prolongé risquerait de provoquer à la fin des représailles contre les sujets d'un Etat qui refuserait de payer sa dette. Les politiciens du nouveau droit public, trouvant cette opinion surannée pour le siècle où nous vivons, ne sauraient trop méditer les pages immortelles de l'ouvrage *De jure belli ac pacis*, où se reflète la conscience du genre humain. Vattel, dont les idées se rapprochent de celles de Grotius, estime que les emprunts contractés pour les services des Etats, et qui ne sont que des dettes créées dans l'administration des affaires publiques, sont des contrats de droit strict et obligatoires pour la nation entière.

Quant à la jurisprudence moderne, ses tendances sont peut-être trop indulgentes, car si les membres d'une nation étaient personnellement responsables des emprunts, ils réfléchiraient davantage et montreraient moins d'insouciance. Ils laisseraient aux gouvernements moins de liberté pour ces opérations, qui d'ailleurs sont trop souvent improductives ou même destructives; ils se pénètreraient du crime qu'ils assument en léguant à leurs descendants et à leur patrie la débâcle et la ruine.

„Les intérêts, qui regardent l'avenir," disait le grand cardinal de Richelieu, „doivent par raison être plus considérés que ceux du présent, contre la coutume des hommes sensuels, qui préfèrent ce qu'ils voient de plus près, parce que la vue de leur raison n'a pas plus d'étendue que celle de leur sens". [1])

Parmi les auteurs récents qui sont plus ou moins entrés dans les mêmes vues que Grotius et Vattel, il faut surtout rendre hommage à Phillimore, ensuite à G. F. de

---

1) Testament politique du cardinal duc de Richelieu, Seconde partie, ch. IX, sect. VII.

Martens et à Ioson pour la dialectique consciencieuse avec laquelle ils ont défendu la justice dans les emprunts d'Etats. D'autres, aussi logiques dans l'exposition de la nature du contrat, mais reculant devant le recouvrement compulsif des dettes, ont toutefois insisté avec vigueur dans le but d' assimiler les emprunts aux contrats internationaux. Comme tels il faut citer Meilli, Pflug et Lewandowski, tandis qu'à l'italien Diena revient le mérite d'avoir écrit un résumé historique concernant les faillites d'Etat, où l'on voit les conséquences de la séparation de la morale publique et de la morale privée. Combien de fois dans les relations internationales la raison d'Etat n'a-t-elle pas fait faillir des ministres, des souverains et même des princes de l'Eglise, du reste parfaitement honorables et sincères !

Or, la Convention telle qu'elle est discutée en Hollande, conformément à la proposition du dernier Congrès de la Paix à Berne, devrait arrêter les bases suivantes:

Tout emprunt fera l'objet d'un accord préliminaire entre l'Etat qui emprunte et l'Etat où l'émission publique aura lieu ;

Ladite émission exigera l'autorisation du gouvernement de l'Etat où elle aura lieu;

Le ministre des Affaires étrangères dudit Etat représentera les créanciers en justice en cas de l'inexécution du contrat d'emprunt.

A ces dispositions elle en ajouterait deux suivantes:

L'Etat débiteur sera justiciable des tribunaux du pays où l'émission publique aura lieu, et les jugements desdits tribunaux seront exécutoires dans le pays débiteur;

La non-exécution de ces jugements entraînera la clôture des marchés financiers pour l'Etat insolvable, et aussi, éventuellement, la suspension des traités de commerce conclus avec lui.

Cette dernière disposition peut sembler excessive, mais si l'on balance les intérêts dont il s'agit, on verra que le poids de la faute est égal à celui du châtiment. Aux grands maux les grands remèdes.

Pour que le crédit mutuel soit possible, il faut que la bonne foi préside aux contrats et qu'elle ne puisse pas même être suspecteé. Tout emprunt est un acte de commerce, dont la légitimité réside dans la volonté libre de part et d'autre : c'est un contrat synallagmatique, rien de plus, rien de moins.

Par conséquent, en empruntant, l'État, bien que toujours souverain, ne fait pas un acte de souveraineté, qui impose l'obéissance, mais un acte de droit commun, par lequel il renonce implicitement à son privilège de souverain vis-à-vis de son créancier. Si le prêteur croyait s'abandonner à la merci de l'emprunteur, il est manifeste que nul au monde ne consentirait à un pareil marché. Donc, il faut que de part et d'autre règne l'égalité la plus parfaite devant le droit, et que l'Etat souverain soit soumis à la juridiction du lieu ou naît le contrat.

En second lieu, tout prêteur a droit à une garantie matérielle, et la prudence la plus élémentaire consiste à s'en assurer. L'emprunt est un contrat commutatif et non pas aléatoire, un contrat onéreux et non pas de bienfaisance. L'annuité, nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement au pair, doit être clairement indiquée et mise à l'abri de toute atteinte. Or, puisque les futurs créanciers sont dans l'impossibilité de contrôler par eux-mêmes la valeur et la sûreté du nantissement, et que leur capital fait partie de la richesse nationale, il appartient au gouvernement de prendre leurs intérêts, de peser les conditions offertes et de décider si l'émission pourra être autorisée.

Nombreuses sont les garanties à stipuler. Tantôt c'est

la remise en dépôt d'inscriptions sur le grand-livre de la dette publique; tantôt c'est la délégation de certaines sources de revenus, tels que: les droits de douanes maritimes, le monopole des tabacs, du sel, des alcools, etc. Ce sont ensuite les baux de terrains riches ou bien l'administration de quelques colonies, et parfois aussi le cautionnement fourni par une puissance tierce aux créanciers de l'Etat débiteur. En dernière ressource ne pourrait-on pas enfin hypothéquer les chefs d'oeuvre de l'art, qui sont aujourd'hui d'un prix si élevé? Mieux vaudrait renoncer à une gloire matérielle qu'à l'honneur national.

Après avoir, de cette manière, sauvegardé les intérêts des créanciers dans la rédaction du contrat, qui fera la loi des parties, il faut, afin de rendre cette loi parfaite, veiller à ce qu'elle soit fidèlement exécutée.

Dans ce but la Convention stipulerait que le gouvernement du pays où aurait lieu l'émission serait formellement autorisé à représenter les obligataires, et, s'il y avait lieu, à faire valoir leurs droits en justice. L'État débiteur, dès qu'il viendrait à manquer à ses engagements, serait invité à les remplir de bonne grâce. Si les négociations aboutissaient à un insuccès, le pouvoir judiciaire serait appelé à prononcer, et la mise en vigueur de ses jugements s'effectuerait, ainsi qu'on vient de le dire, par une guerre économique.

En matière de droit humain, le bien absolu étant impossible, quelles critiques pourrait-on raisonnablement opposer à une telle solution? Respectueuse de la souveraineté, cette organisation mettrait le crédit international sous la haute protection du droit des gens. L'Etat, qui désormais refuserait de négocier son emprunt à l'instar d'un traité international, ne trouverait plus de crédit; par contre, celui qui se conformerait à la Convention placerait ses emprunts aux conditions les plus avantageuses. Mais cette solution,

plus que toute autre, empêcherait de nouvelles spoliations, au moyen desquelles un Etat trop moderne s'efforcerait encore de vivre aux dépens d'un autre.

„Le fait pour un Etat de contrôler les emprunts émis sur son territoire par un Etat étranger ne paraît pas plus anormal que le fait d'élaborer un régime douanier, frappant d'un droit prohibitif les marchandises venant de cet Etat étranger. Dans le premier cas, nous sommes en présence d'une mesure de sauvegarde pour l'épargne nationale, et, dans le second, d'une mesure de sauvegarde pour la production nationale. Epargne et production, ce sont là deux formes différentes de la richesse d'un pays, qu'il convient de protéger au même titre". [1])

Il y a une autre considération plus grave encore qui rend nécessaire le contrôle des emprunts. Les hommes de nos jours entrevoient de plus en plus clairement que, pour réprimer la guerre, il suffirait de ne pas s'en rendre complices, en en fournissant les moyens et en tolérant les emprunts destinés à des emplois belliqueux et parfois même hostiles. Des voix indépendantes se rendent l'écho de cette sourde irritation et, si, après de tels avertissements, les gouvernements tardent encore á s'intéresser à l'emploi des emprunts, il est à craindre que bientôt le mécontentement populaire ne les y contraigne.

Un avantage accessoire de la Convention serait la justification de l'impôt du timbre sur les titres étrangers. Ce serait alors une véritable prime d'assurance, et il n'existerait pas d'impôt plus utile aux créanciers, ni de mieux mérité par l'Etat.

La partie technique de la Convention, qu'ici on n'a fait qu'esquisser rapidement, a été traitée par M. Lewansdowski dans l'ouvrage précité. Il faut se reporter à cette

---

1) Lewandowski. De la protection des capitaux empruntés en France par les Eta étrangers ou les sociétés, p. 41.

exposition magistrale traitant de la sauvegarde à obtenir par les créanciers des Etats étrangers. Une réserve seulement pourrait être permise: celle concernant le rôle de l'arbitrage. Il n'est pas aisé, en effet, de comprendre comment un conflit entre Etats pourrait, dans le cours ordinaire des choses, être mieux aplani que par des négociations diplomatiques, surtout lorsque le contrat d'emprunt sera clairement rédigé et la procédure, en cas d'inexécution, correctement réglée. Les difficultés qui surgiraient encore pourraient alors être résolues par une voie plus prompte et moins coûteuse que la Cour d'arbitrage. Le jugement de ses membres semble devoir être réservé pour les cas exceptionnels, imprévus et compliqués auxquels les circonstances d'un Etat gêné peuvent donner lieu. Là, en effet, la Cour d'arbitrage de La Haye, qui jusqu'ici n'a peut-être pas donné toute la satisfaction désirable, [1]) est cependant appelée à rendre de réels services. Elle remplirait les fonctions d'une Cour internationale de commerce, et aurait ainsi trouvé pour l'avenir sa destination véritable.

L'assimilation des emprunts d'Etats aux traités internationaux a soulevé de la part de plusieurs auteurs une objection de noble apparence qu'il faut considérer de plus près. Le privilège de la souveraineté, disent-ils, exempte d'être actionné pour cause de dette pécuniaire. N'est-ce pas là une erreur? Si, emprunter de l'argent à des particuliers n'est pas un acte indigne de la souveraineté, il sera encore moins au-dessous de l'autorité suprême de rendre l'argent selon une promesse formelle. Laissons les subterfuges aux légistes de cour et les chicanes aux casuistes dont la Révolution a libéré le monde moderne. Les hommes de nos jours veulent la vérité, la réalité des choses, et, dans

1) Voir Revue générale de Droit international public, t. XIII (1906).

leur lutte pour le progrès, ne s'arrêtent plus aux fictions.

Il faut que le Droit règne sur terre, et ce serait faire offense au Régulateur de l'univers, qui fait rayonner à nos yeux l'ordre immuable des choses, que de le supposer indifférent à l'ordre moral parmi ses créatures douées de raison. Or, il faut, avant tout, que les peuples voient le droit respecté par les souverains, puisque ceux-ci, participant à la justice suprême, sont appelés à juger les hommes. Si le respect de la propriété disparaît des hauts lieux, il ne faut pas s'étonner que les idées de Proudhon triomphent alors dans les bas-fonds de la société.

Un souverain n'est pas seul sur terre et ne s'attribue pas la puissance lui-même. Toute souveraineté ici-bas est relative: à côté d'un souverain il en règne d'autres, et la puissance de chacun d'eux se trouve limitée par les droits étrangers, stipulés par des traités volontaires ou imposés par la loi naturelle du devoir.

Au-dessus de toute souveraineté plane la Charte de l'humanité. Loi fondamentale qui n'a pas été inventée par les hommes, mais que le Monarque suprême a prescrite à ses créatures; loi irrévisible et permanente, indispensable et parfaite, regardée depuis le commencement du monde par les grands penseurs, soit juifs, soit payens, soit chrétiens, comme la Loi qui régit les lois mêmes. Loi écrite avec des rayons de lumière dans le coeur de tout homme, et qui parle par la voix de la conscience. Loi visiblement sanctionnée par la décadence comme par la chûte des personnes, des familles et des peuples. Loi enfin qui fait la seule morale commune à toutes les nations, qui est la base de leurs négociations, et sans laquelle leur vie collective serait impossible.

Les souverains sont les premiers sujets de cette Charte, en même temps qu'ils sont chargés de la faire respecter ici-bas, chacun en particulier sur son territoire et tous collectivement dans l'univers; car dans quel autre but

la puissance a-t-elle été donnée à des mortels, sinon pour établir la justice, développer l'union et conserver la paix dans la société humaine? Par conséquent, dès que dans la vie internationale un souverain porte atteinte à ces intérêts supérieurs et essentiels, ses pairs couronnés ont le devoir, en vertu du droit qu'a la communauté humaine de vivre dans l'ordre, de ramener le transgresseur sous l'obéissance de la loi naturelle. Seuls les obstacles de force majeure ou la prévision de plus grands maux peuvent dispenser de cette obligation légitime.

On reconnaît la bonté d'une loi à sa simplicité. Donc il faut qu'une loi destinée à tous les hommes, à tous les pays et à tous les temps, *quod semper*, *ubique et omnibus* ne contienne que très peu d'articles. Aussi il n'en a fallu que dix comme sommaire à cette loi, et ces ordonnances sont en si parfaite harmonie avec la nature humaine qu'aucun homme civilisé, dans quelque contrée qu'il se trouve, ne s'est jamais hasardé à les contredire publiquement, sous peine de passer pour fou ou corrompu.

Le huitième commandement est le suivant : Tu ne déroberas point. Or, si emprunter sans la certitude de pouvoir rembourser est un acte coupable, un Etat qui, sauf dans les cas de revers dont il n'est pas responsable, fait banqueroute, transgresse à plus forte raison ce commanment, et doit être exhorté à réparer son tort. Opposer à cet appel une exception déclinatoire tirée de sa qualité de souverain, c'est commettre un acte arbitraire qui n'est plus de ce siècle.

Toutefois on a vu surgir dans l'Amérique du Sud une doctrine qui se pose en protectrice de l'arbitraire et revient à ceci : qu'un Etat souverain qui a contracté une dette doit, malgré tous ses engagements, rester maître de la manière de s'en acquitter et pouvoir en choisir le moment. Ce n'est jamais la force qui doit le contraindre

au devoir, mais uniquement la conscience de son chef.

En vérité, une telle doctrine, qui est celle de M. Drago, fait aux juristes du monde ancien l'effet de solliciter d'autres soins qui ne sont pas du ressort de la jurisprudence. Aussi ne s'y arrêterait-on guère si à côté de Drago n'apparaissait Monroe.

James Monroe, président des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, fut l'homme qui, dans le Message par lequel il ouvrit le congrès de Washington en 1823, traça le programme diplomatique de sa nation. C'était à l'époque où les anciens sujets transatlantiques de l'Espagne conquirent leur indépendance. L'Amérique appréhendait que l'Europe monarchique ne mît une barrière au développement républicain du nouveau monde. Contre une telle éventualité Monroe éleva ses protestations, dont la première partie se résume ainsi: les Etats-Unis s'abstiendront d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats de l'Europe. Par contre, si l'Europe voulait intervenir dans les affaires de l'une ou de l'autre partie de l'Amérique, les Etats-Unis ne sauraient dorénavant demeurer des spectateurs indifférents devant cette intervention.

Tout d'abord deux déclarations nous paraissent irréprochables. Premièrement: l'Amérique aux Américains; deuxièmement: l'Amérique hors de l'Europe. La première est aussi juste que de dire: l'Europe aux Européens. Dès lors reconnaître les Américains pour seigneurs et maîtres dans leurs foyers, sauf les droits bien entendu que les Européens ont acquis chez eux, depuis longtemps déjà avant la naissance des Etats-Unis, n'est autre chose que de laisser à chacun ce qui lui appartient.

La deuxième est encore une maxime également prudente

et juste. Quiconque ne s'ingère pas dans les affaires d'autrui, ni ne convoite ses biens, n'a pas besoin d'enfler ses forces jusqu'à ce qu'il succombe.

Qu'ensuite les Etats-Unis s'arrogent un protectorat sur toutes les Amériques, y comprise la Terre de Feu, c'est une affaire que les Américains doivent accommoder entre eux et dont les Européens peuvent se désintéresser, d'autant plus que l'Amérique d'origine latine ne saurait que gagner à l'esprit des puritains et des knickerbockers venant réformer ses peuples ingouvernables.

Mais les choses changent complètement d'aspect, lorsque la doctrine de Monroe est interprêtée en ce sens que l'Europe ne pourrait faire prévaloir ses droits acquis en Amérique, même dans le cas d'une violation grave. De cette façon le protectorat de Monroe délivrerait des lettres de marque aux adeptes de la doctrine de Drago.

Et cependant voilà le danger. Maintes fois, depuis cinquante ans, les partisans de la pratique, érigée plus tard en doctrine par M. Drago, ont invoqué l'appui de Monroe pour combattre les plus justes réclamations de l'Europe. Alors même que les Etats-Unis aient fait une réserve, déclarant que Monroe ne prendrait pas Drago sous sa protection dans le cas où celui-ci commettrait une perfidie, il est pourtant manifeste qu'ils n'ont pas parlé encore assez clairement pour empêcher Drago de mettre en danger les plus beaux millions des nations européennes. En un mot, à l'heure actuelle, l'Europe, à moins de pousser les Etats-Unis à la résistance armée, se trouve échec et mat devant l'abus de la doctrine de Monroe.

Mais la situation ne s'aggrave que trop, lorsque les Etats-Unis eux-mêmes désavouent le programme de Monroe au point qu'ils ne reculent devant aucune intervention dans des affaires purement européennes. Tantôt c'est la condition de la nation juive en Roumanie qui les incite

à rappeler à l'Europe le traité de Berlin qu'ils n'ont même pas signé; tantôt ce sont les Arméniens révolutionnaires de Turquie qui excitent la pitié politique à Washington; c'est ensuite le désaccord de la France avec l'Allemagne, et toute la politique européenne au congrès d'Algésiras qui les porte à s'ériger en maîtres dans le concert européen. Quant à ses intérêts en Asie et en Afrique, l'Europe, là encore, s'est heurtée plus d'une fois à la diplomatie des Etats-Unis, prétendant au rôle prépondérant. [1])

Dans les dernières années il s'est révélé chez les Américains du Nord un esprit que l'Europe a connu de trop près pour ne se faire à son égard aucune illusion, et qu'on nomme l'esprit impérialiste.

„Nous avons confiance", dit le président Roosevelt, „qu'il nous est réservé le privilège de jouer un rôle prépondérant dans le siècle." [2])

„L'Amérique", ajoute Hobson, „sera la puissance mondiale qui contrôlera l'univers, et qui, maîtresse des mers, aidera au développement des peuples. L'Europe sera sauvé par son enfant devenu homme. La race travaillera à son salut par le rayonnement de l'influence américaine. Je crois que telle est la volonté de Dieu." [3])

Voilà bien des mots sonores qui résonnent à Washington, et qui sont autant de facteurs avec lesquels la diplomatie européenne doit désormais compter. Les Etats-Unis sont jeunes, ambitieux et puissants, et, si jamais ces idées de gloire se concentraient chez un homme de génie, le désastre n'aurait plus de bornes. Celle qui s'en ressentirait le plus serait d'abord l'Amérique elle-même, car elle

---

1) Laferrière, L'Impérialisme aux Etats-Unis et la doctrine de Monroe. Revue générale de droit international public, t. XIII, p. 237.

2) Discours du 2 September 1901.

3) Hobson, America mistress of the seas.

creuserait le tombeau de sa liberté et de sa prospérité, alors que si elle était, au contraire, animée par l'esprit de ses illustres fondateurs, elle pourrait étendre son influence bienfaisante sur le monde entier et servir d'exemple à l'Europe vieillie.

Alexandre le Grand, lui aussi, se crut appelé à faire rayonner l'influence macédonienne sur le théâtre du monde; Jules César rêva du rôle prépondérant de Rome dans son siècle; Bonaparte crut que sa destinée et celle de la France dépendait de la soumission du monde aux idées de la Révolution. A quoi servit l'Impérialisme de ces conquérants pour la prospérité de leur patrie?

Les plus magnifiques aspirations nationales peuvent avoir leur raison d'être, quand elles ne dépassent point les limites de la Loi fondamentale de l'humanité; mais l'histoire, toujours la servante de la philosophie, démontre qu'encore dans les desseins d'une profonde diplomatie, aucune sagesse ne subsistera que celle qui s'apprend à l'école du vieux Décalogue.

Ce n'est ici ni le lieu, ni le moment d'examiner si, le 25 juillet 1899, la première Conférence de la Paix eut un coup heureux, en admettant la doctrine de Monroe dans ses protocoles *nemine contradicente*.

Ce fut là un évènement qui, malgré son importance, sembla laisser indifférents les représentants de toute l'Europe, du Japon et de la Chine. L'ambasadeur White avoue dans son *Autobiography* combien il appréhendait une protestation au sujet des réserves que faisaient les Etats-Unis pour devenir signataires de la Convention concernant le règlement pacifique des conflits internationaux. A présent que l'histoire des dernières années se dévoile, la question est de savoir si l'heure n'est pas venue pour l'Europe de rappeler aux Etats-Unis la doctrine de Monroe dans sa véritable signification, plutôt que pour les

Etats-Unis de contraindre l'Europe à accepter cette même doctrine après sa transformation.

L'humanité ne pourra seulement prospérer que lorsque chaque nation, avant de songer à rendre le bien-être à tous les peuples, commencera par remplir sa mission chez elle, et par se faire l'avocat de la paix et de la liberté en deça de ses propres frontières.

En somme, est-il vrai de dire que les Etats-Unis de l'Amérique se sont chargés du protectorat de l'Amérique centrale et méridionale et qu'ils veulent empêcher l'Europe d'y faire prévaloir ses droits violés? Il est juste alors qu'ils exercent eux-mêmes la surveillance, le *control* et la police dans ces pays, ou qu'ils se portent garants de leurs emprunts.

Mais il est souverainement injuste que Monroe permette à Drago de se couvrir du drapeau des Etats-Unis au mépris de l'Europe.

Voilà pourquoi il semble opportun d'offrir aux descendants de Washington l'occasion prochaine d'étendre leur protection civilisatrice sur la propriété européenne, confiée aux emprunts des Etats de l'Amérique.

L'idée d'une Convention internationale relative à la protection des capitaux empruntés par les Etats étrangers a soulevé quelques objections qu'il paraît utile d'examiner de près.

1° objection. — N'est-il pas superflu de proclamer qu'un Etat doit payer ses dettes?

Voici la réponse: ce qui semble être superflu est cependant quelquefois nécessaire, car toute conscience ne se pénètre jamais assez fortement des devoirs du droit naturel, tant qu'une loi humaine n'est pas là pour les lui rappeler.

C'est, par exemple, un devoir naturel pour les peuples de ne point se faire entr'eux un mal moral; pourtant Guillaume III d'Orange ne jugea pas superflu d'assurer la liberté de conscience par une alliance internationale.

C'est un devoir naturel pour les peuples de ne point se faire entr'eux un mal matériel; pourtant le congrès de Vienne ne crut pas superflu de prémunir l'Europe contre l'esprit d'usurpation et de conquête.

C'est un devoir naturel pour les peuples de ne point de faire entr'eux un mal corporel; pourtant l'empereur de Chine n'estima point superflu de limiter l'importation de l'opium et de poisons semblables par une convention internationale.

De même il ne pourra pas paraître superflu à quiconque a étudié l'histoire financière du siècle dernier de fixer par une convention internationale le principe suivant: un Etat qui emprunte des capitaux étrangers est obligé de rendre la somme intégrale avec les intérêts. En effet, si tous les Etats étaient réellement convaincus de ce devoir, il n'en existerait pas qui aient cinquante fois plus de dettes que de revenus annuels; ni certains autres, qui, à peu près insolvables, osent néanmoins se présenter au marché de la Bourse avec des emprunts nouveaux.

2e objection. Une convention internationale pourrait-elle efficacement interdire à un Etat actionné d'en appeler à sa souveraineté?

L'expérience tirée des récents conflits européens avec le Vénézuéla est là pour nous répondre. Lorsque la théorie de M. Drago fut jetée au panier par le chancelier de l'Empire allemand, l'action coercitive des trois puissances put amener à un accord plus ou moins satisfaisant.

3e objection. Une convention internationale pourrait-elle apprendre à un Etat à ne plus se jouer de ses créanciers?

Certes oui, dans dix cas contre un. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, les faillites proviennent généralement de gaspillages, soit pour la clientèle électorale, soit pour des expérimentations sociales, soit pour des instruments de guerre, sans cesse sujets au perfectionnement. Or, en supposant qu'il existe une convention menaçant le débiteur par un exploit d'huissier auquel il serait impossible d'échapper, le parasyte le plus obstiné ne sera-t-il pas alors forcé à la résipiscence et à l'économie? Déjà à maintes reprises l'admonition partie de Washington ne manqua pas de produire l'effet d'une baguette magique sur le trésor de plus d'un Etat de l'Amérique du Sud.

4e objection. Un Etat insolvable ne voit-il pas tout de même son crédit s'échapper quoiqu'il n'y ait pas de mesures internationales?

Il suffit de parcourir la liste des titres cotés à la Bourse, pour qu'on se demande comment le nombre de ceux qui figurent obstinément dans une compagnie si honorable soit encore aussi grand.

5e objection. Une intervention financière peut-elle plus promptement remettre sur pied l'Etat en faillite?

L'expérience enseigne que certains Etats, comme l'Egypte et quelques pays européens, ne se rappellent qu'avec reconnaissance la curatèle qui en peu d'années rétablit l'ordre dans leurs finances.

6e objection. Le règlement des emprunts d'Etats est-il du ressort de la Conférence de la Paix?

Puisque le progrès de la civilisation moderne n'admet pas de désarmement, en présence de la rivalité des intérêts économiques, la tâche dévolue à la prochaine Conférence sera, en premier lieu, d'apporter des améliorations aux dispositions de la Convention de 1899 relative au règlement pacifique des conflits internationaux. Or, régler par une loi internationale les relations entre les créanciers et les Etats emprunteurs, n'est-ce

pas là un des moyens de prévenir les conflits internationaux? L'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie, élevant les intérêts de leurs sujets au niveau des intérêts publics, ces nations auraient-elles été obligées de se résigner à des négociations interminables et à l'envoi de vaisseaux de guerre, si en 1903 il avait existé une convention comme celle en faveur de qui nous plaidons? Et à l'heure actuelle la France se trouverait-elle dans une situation délicate vis-à-vis du Vénézuéla, si elle tenait entre les mains un pareil traité? Presque tous les conflits ne proviennent-ils pas de questions d'argent? En somme la protection accordée à Drago par Monroe n'est-elle pas regardée et condamnée en beaucoup de pays, et notamment en France, avec un dépit à peine déguisé? Donc, si la suppression de pareils désordres n'entre pas dans le cadre d'une conférence dite de la Paix, quels sont alors les intérêts qui en feront l'objet, et quelle est, d'autre part, l'autorité suprême à qui ressortira la tranquillité de l'ordre?

En deuxième lieu. Le gouvernement russe a mis au programme de la Conférence la protection de la propriété privée en temps de guerre. Or, les nations n'ont-elles pas, pour des raisons matérielles, un intérêt égal, et, pour des raisons morales, un intérêt majeur, à ce qu'il existe une protection de la propriété privée en temps de paix, sans laquelle l'autre perd tant de sa valeur? Qu'importe au commerçant de voir sa fortune à l'abri des bombardements et des torpilles, si en pleine paix il la voit sombrer dans la banqueroute d'un Etat?

En troisième lieu. Le but de la Conférence, selon l'auguste volonté impériale, est de donner un nouvel essor aux principes humanitaires. Mais qu'y a-t-il de plus humain que de prévenir le spectacle démoralisateur d'un Etat qui désavoue ses obligations? Qu'y a-t-il de plus humain que de remédier aux tourments de la conscience

juridique en présence d'une puissance qui se constitue juge et partie simultanément? Qu'y a-t-il de plus humain que de prêter l'oreille aux plaintes de milliers de travailleurs privés de leurs épargnes, et d'empêcher les spoliateurs de s'en aller gaspiller leur butin dans les capitales de la civilisation?

Le deuxième Conférence, dite de la Paix, pourrait faire encore de plus grandes choses que de réglementer doctement les lois et les coutumes de la guerre, et de paralyser peut-être ainsi la défense des petits Etats au profit des grandes forces militaires. Si elle élaborait une Convention relative à la protection des capitaux empruntés par les Etats étrangers, elle servirait les intérêts de tous, et réaliserait un progrès incontestable: celui de réprimer l'abus de la souveraineté, de protéger la propriété privée en temps de paix et de faire régner la justice dans les rapports financiers internationaux. La gratitude des travailleurs du monde entier serait sa récompense et sa gloire, et la Conférence de la Paix aurait ainsi accompli une oeuvre de paix.



